

# DRd | Desenvolvimento Regional em debate

Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado

## INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POLÍTICA DO CODIVAP NO VALE DO PARAÍBA NA DÉCADA DE 1970

*Edson Trajano Vieira<sup>1</sup>  
Moacir José dos Santos<sup>2</sup>*

### RESUMO

O presente artigo resulta de pesquisa sobre a elaboração das políticas de desenvolvimento regional para o Vale do Paraíba Paulista durante a década de 1970. O objetivo foi identificar como a expansão econômica e urbana das cidades de São José dos Campos, Taubaté, Jacareí e Guaratinguetá, pautada pela industrialização, implicou na concentração dos empregos e da renda nessas cidades e provocou a necessidade de planejar o desenvolvimento regional. A pesquisa foi realizada com o exame do relatório “Caracterização e avaliação dos conhecimentos existentes sobre a região do Vale do Paraíba: diagnósticos e resultados”, produzido pelo Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), composto pela associação das prefeituras do Vale do Paraíba Paulista. A análise da trajetória histórica do desenvolvimento regional, mediante a verificação da institucionalização do Consórcio, estabeleceu as diretrizes para planejamento. Seus desdobramentos revelaram a busca por soluções para as contradições produzidas com a industrialização e a urbanização, como a ampliação das diferenças sociais e econômicas entre os polos de desenvolvimento e as demais cidades da região.

**Palavras-chave:** Industrialização; Desenvolvimento regional; Memória do planejamento.

## INDUSTRIALIZATION AND REGIONAL DEVELOPMENT: POLICIES IN PARAÍBA VALLEY IN THE 70'S

### ABSTRACT

This article results from the research about the elaboration of the regional development policies for Paulista Paraíba Valley in the 70's. The goal was to identify how the economic expansion and the urban areas of São José dos Campos, Taubaté, Jacareí and Guaratinguetá, based on the industrialization, resulted in the concentration of jobs and income in these cities and caused the need to plan the regional development. The research was conducted with the examination of documents CODIVAP (Consortium for Integrated Development of Paraíba Valley), composed of the association among Paulista Paraíba Valley municipalities. The analysis of the historical trajectory of the regional development by checking the institutionalization of guidelines to plan their developments revealed the search for solutions

<sup>1</sup> Economista, Doutor em História Econômica (USP) e docente pesquisador do Programa de Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté. E-mail: [edson.trajano@unitau.com.br](mailto:edson.trajano@unitau.com.br).

<sup>2</sup> Historiador, Doutor em História (UNESP) e docente pesquisador do Programa de Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté. E-mail: [santos.mj@ig.com.br](mailto:santos.mj@ig.com.br).

to the contradictions produced with industrialization and urbanization, such as the expansion of social and economic differences between the poles of development and other cities in the region.

**Keywords:** Industrialization; Regional development; Planning memory.

## INTRODUÇÃO

A análise histórica das trajetórias de desenvolvimento regional é fundamental para a compreensão dos desafios que perpassam a formulação das políticas de desenvolvimento no Brasil. É necessário compreender que a preocupação contemporânea com a superação das assimetrias sociais e econômicas, que singularizam as regiões brasileiras, não é recente. A admissão da existência de uma trajetória histórica, dedicada à resolução dos problemas que acompanham o desenvolvimento no Brasil, pode beneficiar, mediante adoção de uma postura investigativa e crítica, a organização e a implantação de estratégias regionais que considerem como as fragilidades relacionadas a cada território constituíram-se. Essa postura não apenas evita a repetição dos erros do passado, como também possibilita a compreensão de que o alcance do desenvolvimento não resulta somente da formulação de diagnósticos e intervenções pautadas em premissas econômicas. No presente trabalho, entende-se que o desenvolvimento resulta de ações políticas dedicadas ao combate das carências econômicas e sociais.

O enfretamento das desigualdades entre as regiões brasileiras está no centro das discussões econômicas e políticas efetuadas no Brasil nas últimas décadas. O escasso sucesso das medidas resultantes das ações efetuadas com inspiração nesse debate alerta para a necessidade de avaliar a trajetória histórica a ele relacionada. Somente a compreensão do processo político relacionado a esse debate pode permitir avaliar historicamente as medidas adotadas e favorecer a elaboração de ações mais assertivas quanto à superação das assimetrias inter-regionais e intrarregionais.

A necessidade acima descrita estimulou a elaboração deste artigo pautado em uma pesquisa sobre a formulação de uma política de desenvolvimento regional dedicada ao Vale do Paraíba Paulista, com o intuito de estabelecer parâmetros adequados à trajetória histórica do planejamento relativo à região. Evidentemente, os resultados pertinentes ao Vale do Paraíba Paulista não são extensíveis às demais regiões brasileiras, devido às particularidades regionais. Porém, a detecção e a avaliação de um debate realizado na década de 1970 sobre como reduzir a ampliação da desigualdade regional, em virtude da concentração de renda e emprego em algumas cidades com significativa atividade industrial, cujo correspondente foi o empobrecimento da maioria dos municípios do Vale do Paraíba paulista, demonstram como o simples diagnóstico sem ações políticas contundentes torna o planejamento do desenvolvimento ineficiente.

A metodologia que subsidiou o presente artigo pauta-se na análise do relatório “Caracterização e avaliação dos conhecimentos existentes sobre a região do Vale do Paraíba: diagnósticos e resultados”, produzido pelo Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale

do Paraíba (CODIVAP). A escolha dessa documentação está fundamentada na investigação da elaboração das políticas de desenvolvimento regional para o Vale do Paraíba Paulista durante a década de 1970. Esse momento histórico foi decisivo para a conformação econômica e social que a região adquiriu. Compreender como o desenvolvimento regional foi percebido, conceituado, problematizado e planejado possibilita pensá-lo sob duas perspectivas complementares. A primeira é a histórica, cuja efetivação permitiu compreender como os agentes sociais, particularmente os gestores municipais, avaliavam as transformações do vale do Paraíba. A segunda é a efetivação do desenvolvimento e suas contradições correlacionadas à dinâmica do capitalismo brasileiro e sua inserção na divisão internacional do trabalho. O presente artigo tem como pressuposto que as alterações experimentadas no Vale do Paraíba Paulista estavam articuladas à expansão do capitalismo brasileiro e suas contradições para o interior do estado de São Paulo. Os dados coletados com o exame da documentação foram cotejados com informações coletadas em outras bases de dados.

Para a apresentação do debate concernente ao desenvolvimento do Vale do Paraíba Paulista, o artigo foi estruturado em duas partes, além da presente introdução e as considerações finais. Na primeira parte foi realizada a apresentação da história do processo de industrialização do Vale do Paraíba Paulista, com destaque para os fatores determinantes para a concentração espacial da produção do setor industrial, ampliando a desigualdade econômica regional. Na segunda, foram destacadas as diretrizes de políticas de desenvolvimento regional estabelecida a partir da formação do CODIVAP (Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba e Litoral Norte). Procedeu-se à descrição e avaliação dessas propostas políticas de desenvolvimento regional, com destaque para sua dimensão diagnóstica acerca das contradições sociais e econômicas regionais.

Destarte, o objetivo desta pesquisa foi investigar como a expansão econômica e urbana das cidades de São José dos Campos, Taubaté, Jacareí e Guaratinguetá, baseada na industrialização, produziu uma expressiva concentração de empregos e de renda nas cidades citadas, estimulando a busca por mecanismos relacionados ao planejamento do desenvolvimento regional. Para possibilitar o alcance do objetivo, procedeu-se ao exame dos documentos do CODIVAP, organizado mediante a associação das prefeituras do Vale do Paraíba Paulista. A avaliação do processo histórico de desenvolvimento regional, por meio do exame da institucionalização de metas para planejar suas consequências, demonstrou a procura por respostas para as contradições geradas com a industrialização e a urbanização, principalmente, com o aumento das assimetrias sociais e econômicas entre as cidades com maior desenvolvimento e as demais da região do Vale do Paraíba Paulista.

## **DA INDUSTRIALIZAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO VALE DO PARAÍBA PAULISTA**

Pensar o espaço regionalizado, como o Vale do Paraíba, em uma perspectiva histórica, significa discutir os seus usos a partir de contribuições, não somente da História, mas também das várias ciências sociais, com destaque para a Geografia e a Economia. Cada região tem uma dimensão técnica, econômica e cultural, além de ser um espaço político, natural e geográfico. Ao mesmo tempo em que cada região é uma paisagem natural, é também um

espaço social, econômico, político e cultural. A teoria econômica contemporânea, que ampara as políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento econômico, está centrada no utilitarismo que impele os indivíduos a buscar a maximização de suas necessidades com o mínimo de esforço. Essa estrutura econômica promove o crescimento, mas dificulta as ações de desenvolvimento (VIEIRA; SANTOS, 2012). Nesta seção, será feita a apresentação das políticas de desenvolvimento regional associada ao processo de industrialização.

A industrialização no Vale do Paraíba, assim como em um contexto nacional, precisa ser analisada tendo como pano de fundo o capitalismo tardio brasileiro. Ao longo da história do capitalismo, a busca pela industrialização está diretamente associada ao processo de crescimento econômico de uma nação. Os países que participaram da primeira ou da segunda revolução industrial foram aqueles que estiveram na vanguarda do sistema capitalista, principalmente no século XIX. Alguns países, como o Brasil, ficaram fora dessas revoluções, pois a indústria a eles chegou de forma atrasada – somente durante o século XX. Com isso, o próprio capitalismo chegou a esses países tardiamente, em relação aos desenvolvidos, e a indústria ficou restringida e incompleta, principalmente, pela falta de dinamismo dos setores de bens de capital (MELLO, 1998).

Na história do capitalismo, durante o século XIX, há uma relação direta entre industrialização e desenvolvimento. A industrialização possibilitou ao homem maior disponibilidade de bens e serviços, inclusive com redução nos preços, assim como permitiu redução de esforços humanos e de tempo, para aumento da produção. Diante disso, o desenvolvimento econômico (melhoria nas condições de vida) estava diretamente associado ao crescimento da disponibilidade de bens e serviços e à redução da necessidade de trabalho. No entanto, a concentração espacial da renda (países ricos explorando países pobres) e a concentração funcional (capitalistas explorando trabalhadores) não são suficientes para determinar que o crescimento, necessariamente, seja acompanhado pelo desenvolvimento econômico (VIEIRA, 2009).

As exigências impostas pelo capital externo (formado pelas empresas multinacionais), na parceria com o Estado e as empresas brasileiras, definem a evolução do modelo do capitalismo brasileiro após 1950. O processo de industrialização é fruto desse modelo de crescimento que foi responsável pelo milagre econômico das décadas de 1960 e 1970, resultantes da concentração de recursos financeiro, técnico e humano em determinados setores da indústria. Esse tipo de crescimento econômico, em vez de promover a difusão generalizada do progresso técnico e crescente homogeneização de toda a economia, acabou por gerar um grande desnível interno com uma grande concentração da produtividade em escala setorial e espacial (NUNES, 2005).

Ao que parece, o problema da distribuição de renda é mais um problema de poder político do que de economia. Sem novas estratégias de desenvolvimento orientadas por instituições políticas para melhorar as condições dos mais pobres, não haverá justiça social no mundo subdesenvolvido. Se todo o sistema de produção deve definir o que produzir, para quem produzir e como produzir, e se no capitalismo essas decisões são dirigidas pela demanda de renda e pelas decisões políticas, a distribuição dos recursos depende diretamente da estrutura de poder. No Brasil, a política de priorizar o crescimento econômico, com ênfase na industrialização, teve um grande êxito durante o Governo Juscelino Kubitschek e nos anos do “milagre econômico”. O grande questionamento, porém, refere-se às contradições

econômicas e sociais durante os anos de elevado crescimento econômico, sobretudo nos anos do “milagre econômico”, que foi acompanhado por uma forte concentração de renda e que limitou a melhoria na qualidade de vida para a maioria dos brasileiros (VIEIRA, 2009).

Ao longo da história da industrialização, São Paulo assumiu um papel de destaque. A transição do trabalho escravo para o trabalho livre, com a imigração européia, foi um dos fatores mais importantes que contribuíram para o avanço da industrialização paulista. Com o aumento do trabalho assalariado, criou-se uma massa de renda, estimulando a produção de manufaturados para o mercado interno, no Estado. Além disso, o imigrante estrangeiro tinha maior familiaridade com as atividades urbanas, inclusive industriais, tanto no processo de produção (mão de obra qualificada), quanto no consumo. Outro fator importante para o crescimento da indústria foi a disponibilidade de capital da atividade cafeeira, pois, com a crise do café, houve maiores investimentos nas atividades econômicas comerciais e industriais (DEAN, 1971). Durante o Plano de Metas, na década de 1950, ocorreu uma concentração ainda mais acelerada da indústria no estado de São Paulo, por conta do aumento nos investimentos no setor metal mecânico localizado nessa região. O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em 1974, tinha o objetivo de promover essa desconcentração econômica. Ao mesmo tempo em que se tentava romper um importante gargalo, para favorecer a continuidade do crescimento econômico do país – o fornecimento de insumos básicos e bens de capital –, buscava-se utilizar esses investimentos como instrumento de desenvolvimento regional.

O crescimento da indústria pesada em São Paulo ampliou a presença de setores mais complexos, como a indústria automobilística, concentrada na Grande São Paulo, principalmente até meados da década de 1970. Posteriormente, ainda durante a década de 1970, ampliou-se a industrialização do interior do estado, com as novas plantas das grandes empresas multinacionais. O deslocamento industrial foi fortemente influenciado por estímulos governamentais, dentre os quais se destacam a construção das refinarias de petróleo, em São José dos Campos e Paulínia, o programa do álcool, o desenvolvimento da indústria eletrônica com subsídio estatal e a melhoria e duplicação das estradas. Na esfera municipal, foram intensificados os subsídios fiscais, com a criação dos Distritos Industriais, provocando grande endividamento das prefeituras, que criaram programas de incentivos além de suas possibilidades financeiras. A expansão da malha rodoviária paulista ligou as áreas produtivas do estado, reduzindo os custos de transporte e de matéria-prima para as fábricas. A produção industrial, que se iniciara e que se instalara em torno (Grande São Paulo), seguiu em direção ao interior do estado, gerando um crescimento, mesmo que lento e inferior ao da região metropolitana, maior do que o rural, assistindo-se, no período, à urbanização do interior (LENCIONI, 1994).

A interiorização da indústria tinha como objetivo evitar que São Paulo perdesse seu espaço como locomotiva do país, pois a capital paulista apresentava cada vez mais dificuldade para atrair novas empresas, devido a uma deseconomia de escala, causada por problemas de transporte e poluição, consequência do intenso crescimento populacional. O processo de interiorização foi resultado das políticas criadas pelo governo do estado, para evitar essa excessiva concentração industrial na região metropolitana. Por outro lado, a criação de centros tecnológicos, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE / Centro Técnico Aeroespacial - CTA, e investimentos das grandes empresas estatais no interior do estado, como Petrobrás e Embraer, contribuíram para o avanço da atividade industrial. A

industrialização do interior do estado foi resultado de um processo de desconcentração da metrópole paulista, pois a cidade de São Paulo continuou sendo o centro de mando e distribuição da produção, enquanto a maioria das cidades realizava apenas o processo de produção (LENCIONI, 1994).

A trajetória de expansão da atividade industrial para o interior do estado de São Paulo está vinculada à superação das dicotomias que o espaço e o tempo representam para a ampliação do capital (HARVEY, 2006). A reprodução contínua do capital é elemento estrutural da economia capitalista, suportando o ideal de crescimento constante do capital. Essa premissa implica a concepção de que a riqueza produzida por meio da atividade econômica pode ser expandida de maneira ilimitada, o que, obviamente, relaciona-se ao ideal de superação constante das limitações à reprodução do capital. A busca de novos espaços para a realização da atividade econômica decorre deste impulso vinculado à meta de ampliar o capital em períodos de tempo mais curtos. Nesse sentido, confirma-se a assertiva acima sugerida quanto à barreira que o espaço e o tempo podem representar para a ampliação do capital. Os efeitos da deseconomia associam-se aos obstáculos que a própria dinâmica econômica gerou para a reprodução do capital em São Paulo. A exploração de novos espaços no interior do estado correspondeu à superação das limitações que o espaço e o tempo impunham à atividade industrial naquele momento.

A instalação de atividades industriais no interior do estado de São Paulo não correspondeu somente à expansão econômica derivada da busca pela superação dos efeitos da deseconomia. Seu desenvolvimento está articulado à divisão internacional do trabalho e à reprodução do capital em escala mundial. Durante o pós Segunda Guerra Mundial ocorreu uma forte internacionalização da economia mundial. Os países que receberam o aporte de capital externo passaram a enfrentar o desafio de conciliar a modernização de suas economias com a premência de evitar uma integração subalterna na divisão internacional do trabalho. No caso brasileiro, a instalação de empresas multinacionais ocorreu com o apoio do Estado, que buscava propiciar suporte à modernização econômica. Esse processo, aprofundado durante a ditadura militar (1964-1985), pautava-se na baixa qualificação da mão de obra e na exploração intensiva das relações de trabalho.

A industrialização do Vale do Paraíba foi efetivada nesse contexto. A busca por condições mais propícias à reprodução do capital equivale à expansão da atividade para o interior. Daí a preocupação com as consequências da industrialização no Vale do Paraíba Paulista, no debate sobre o desenvolvimento regional, que, de certo modo, corresponde às preocupações relativas à integração dos espaços nacionais na divisão internacional do trabalho:

O principal desafio de política econômica com que se defronta a maioria dos países em desenvolvimento é a construção de uma base industrial diversificada e sólida como elemento-chave para o desenvolvimento, assim como a canalização das forças básicas do comércio internacional e do investimento estrangeiro direto para esse objetivo. Em geral, a mudança do padrão de dependência da produção e exportação de produtos primários para bens industriais tem sido considerada uma forma de participação mais efetiva na divisão internacional do trabalho (AKYÜZ, 2005, p. 41).

Nesse cenário, as políticas regionais paulistas ganham ênfase a partir dos anos 60. A preocupação central era o processo de descentralização da indústria no estado, devido ao caos

urbano em que se encontrava a capital. O censo de 1970 mostra que São Paulo detinha 74,7% das indústrias, o que deteriorava as condições de vida da população residente na periferia. O deslocamento da atividade industrial para o interior era uma tentativa para diminuir os problemas da concentração industrial. Em 1967, foi implantada no estado de São Paulo uma política de subdivisão regional, que dividiu o estado em 10 regiões administrativas. Os objetivos dessa regionalização foram: maior racionalização dos recursos disponíveis, evitando a utilização de áreas estagnadas ou áreas já congestionadas; melhor atendimento da população de forma compatível com o estágio de desenvolvimento de cada região; criação de condições para a aceleração do desenvolvimento econômico e social no estado; e elevação da eficiência administrativa dos serviços oferecidos pelo estado (VIEIRA, 2009).

No Vale do Paraíba Paulista, a indústria surgiu em decorrência das dificuldades do setor agrícola. Durante o século XIX, a região era um dos principais polos da economia cafeeira do País; entretanto, no início do século XX, as cidades pareciam caminhar para o ostracismo, descritas por Monteiro Lobato, em “Cidades Mortas”. Na segunda metade do século XX, principalmente a partir da década de 60, a região, puxada por algumas cidades, tornou-se um dos principais centros industriais do País (CORDEIRO, 1999). Esse crescimento foi decorrente, dentre outros fatores, da conformação natural do Vale, da indução da rodovia Presidente Dutra e da política de desconcentração da grande São Paulo, promovida pelos governos estadual e federal.

A industrialização no Vale do Paraíba desenvolveu-se em três fases distintas. A primeira, de 1881 a 1914, caracterizada por uma progressão lenta e contínua da atividade, com a presença de pequenos estabelecimentos, predominantemente, fábricas de produtos têxteis, alimentares e cerâmicas. A segunda, de 1914 a 1943, período de grande ascensão, com destaque para Taubaté e Guaratinguetá, com o bom desempenho de estabelecimentos de transformação de produtos agropecuários, minerais não metálicos, têxtil. A terceira, após a Segunda Guerra Mundial, com a inauguração da rodovia Presidente Dutra e com a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, o que caracterizou um extraordinário desenvolvimento, notadamente nos municípios de São José dos Campos, Taubaté, Pindamonhangaba, Jacareí, Guaratinguetá, Cruzeiro e Caçapava, com as indústrias modernas de metalurgia e mecânica (RICCI, 2006).

A indústria do Vale do Paraíba, na sua primeira fase, no período 1881-1914, contou com inúmeros estabelecimentos, mesmo enfrentando um sério problema: a escassez de energia elétrica. Mas, a partir de 1905, a indústria ganhou força, com a modernização do sistema de transporte e com a unificação das linhas ferroviárias. Além disso, a Segunda Guerra Mundial contribuiu para acelerar o processo de substituição de importação e para o sucesso dessa nova atividade econômica. A política pública municipal e a localização geográfica foram fatores determinantes, nessa fase, para a concentração da produção. Na segunda fase, de 1914 a 1943, a indústria cresceu nos municípios de Taubaté e Guaratinguetá, em que apareceram os estabelecimentos de transformação de produtos agropecuários, minerais não metálicos, madeiras e, posteriormente, as bases para o processo, praticamente inalterado, de participação do Vale do Paraíba Paulista no valor da produção industrial. Isso pode ser explicado pela falta de articulação entre o setor agrícola e o industrial, na microrregião de Guaratinguetá (RICCI, 2006).

A terceira fase, a mais dinâmica, foi marcada, em um contexto mais amplo, pelo ISI – Industrialização por Substituição de Importação, pela construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, pela inauguração da rodovia Presidente Dutra e pela criação de novos centros de desenvolvimento e tecnologia, principalmente, em São José dos Campos. Nessa terceira fase, dentre os fatores responsáveis pelo crescimento das atividades industriais em São José dos Campos e Taubaté, podemos destacar a política de desenvolvimento urbano-regional, que criou condições para a atração de investimentos, associada também a uma política nacional desenvolvimentista, principalmente, do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. A Tabela 1 apresenta a interiorização da indústria paulista, com o rápido crescimento da participação do Vale do Paraíba no PIB industrial do paulista (PASIN, 1968).

Tabela 1 – Participação percentual no PIB industrial, regiões selecionadas

Anos	1959	1970	1985
Estado de São Paulo, % do Brasil.	53,34	56,45	43,58
Estado de São Paulo	100,00	100,00	100,00
Município de São Paulo, % do Estado	54,30	48,32	31,06
RMSP, % do Estado	73,10	71,88	56,21
Interior de SP, % do Estado	26,90	28,12	43,79
R.A. de São Jose dos Campos, % do Estado	1,97	3,48	7,43

Fonte: Vieira (2009)

Durante a década de 1950, o Vale do Paraíba Paulista recebeu vultosos investimentos, tanto estatais quanto das empresas privadas multinacionais. Esses investimentos estavam concentrados em duas grandes cidades: São José dos Campos e Taubaté. (COSTA, 2005). Em São José dos Campos, com a chegada das empresas Rodhia (1946), Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) (1950), Johnson & Johnson (1953), Ericsson (1954) e Tecelagem e Fiação Kanebo (1956). Em Taubaté, o destaque foi a IQT – Indústrias Químicas de Taubaté (1954) (VIEIRA, 2009).

Nos anos do milagre econômico (1968-74), São José dos Campos liderou o crescimento econômico regional, apesar de apresentar condições semelhantes às de outras cidades, como Taubaté e Jacareí, em relação ao acesso aos mercados de São Paulo e Rio de Janeiro. A preferência por essa cidade pode ser explicada pelas vantagens fiscais oferecidas pelas Prefeituras. No Vale do Paraíba Paulista, a industrialização foi acelerada em algumas poucas cidades que apresentaram elevado crescimento econômico na terceira fase da industrialização. Como não ocorreu o crescimento integrado regional, houve intenso fluxo migratório das cidades pobres em direção às ricas. Com isso, o desenvolvimento econômico não cresceu, na região, na mesma proporção que a industrialização (FRANCESCONI, 1978).

O crescimento econômico regional desigual transformou problemas específicos de cada uma das sub-regiões em problemas gerais. Por um lado, o flagrante contraste entre os municípios pobres e ricos fez com que os pequenos municípios, mal aparelhados, gravitassem em torno dos grandes, transformando seus problemas em problemas regionais. Por outro lado, as grandes cidades, motores do crescimento econômico, cresceram descontroladamente, sem planejamento e sem que os serviços públicos acompanhassem o ritmo do aumento populacional e passaram a enfrentar todos os tipos de problemas das grandes metrópoles (MÜLLER, 1969).



Tabela 2 – Número de estabelecimentos e operários na indústria do Vale do Paraíba Paulista, em 1959

Cidades	Estabelecimentos industriais		Operários		Operários por estabelecimento
	Total	%	Total	%	Operários
Aparecida	33	4	671	3	20,33
Areias	3	0,3	7	0,03	2,33
Bananal	14	1	209	1	14,93
Caçapava	50	6	762	3	15,24
Cachoeira Paulista	25	3	125	0,6	5,00
Cruzeiro	51	6	1.936	9	37,96
Guaratinguetá	72	9	1.727	8	23,99
Jacareí	62	8	2.562	12	41,32
Lavrinhas	1	0,1	-	-	-
Lorena	56	7	711	3	12,70
Monteiro Lobato	7	0,9	1	0,004	0,14
Pindamonhangaba	45	5	597	2	13,27
Piquete	14	1	77	0,3	5,50
Queluz	5	0,6	37	1	7,40
Roseira	4	0,5	7	0,03	1,75
Santa Isabel	15	1	638	3	42,53
São José do Barreiro	2	0,2	4	0,01	2,00
São José dos Campos	72	9	4.254	20	59,08
Silveiras	2	0,2	5	0,02	2,50
Taubaté	157	20	6.047	29	38,52
Tremembé	34	4	149	0,7	4,38

Fonte: Muller (1969, p. 119-120), adaptado por Vieira (2009)

Nas pequenas cidades, foram poucos os efeitos positivos da industrialização. As cidades vizinhas, além de perderem a parte mais importante da sua força de trabalho, continuaram com uma economia de subsistência. Na realidade, a industrialização estava presente em apenas algumas cidades da região, classificadas como grandes centros industriais em consideração ao número de operários, como Taubaté e São José dos Campos, as quais, juntas, representavam 49,1% da mão de obra industrial da região. Foram considerados, assim, Jacareí, Cruzeiro e Guaratinguetá como centros industriais médios; e como pequenos centros industriais, Caçapava, Lorena, Aparecida, Santa Isabel e Pindamonhangaba. Já os demais, como Bananal, Tremembé e Areias, centros com presença de indústrias, mas pouco expressivos. Taubaté é a cidade onde há, em 1959, o maior número de estabelecimentos industriais (20%), como também de operários (29%), conforme tabela 2. Entretanto, observa-se grande pulverização da atividade industrial entre os municípios. Com exceção de Cruzeiro, todas as demais cidades com importância industrial estão localizadas às margens da rodovia Presidente Dutra (Taubaté, São José dos Campos, Jacareí e Guaratinguetá são as principais).

Cabe destacar que as grandes cidades concentram as empresas de maior porte e que a relação entre número de estabelecimentos e número de operários, em São José dos Campos, é, em média, de 59,08% de operários por fábricas, maior que em Taubaté (38,52%). As cidades de menor porte são aquelas que registram menor número de estabelecimentos e de empresas com menor porte, em média com menos de 10 operários por estabelecimento.

Na década de 1960, com a implantação do Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED, o governo do estado de São Paulo e suas instituições adotaram o conceito de polos de desenvolvimento na definição de diretrizes de políticas econômicas e de áreas prioritárias para

os investimentos. Acreditava-se que o crescimento dessas áreas acabaria por irradiar o desenvolvimento de regiões vizinhas. Em 1967, o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos – CPEU – organizou uma proposta de regionalização do estado de São Paulo, sob o patrocínio da Secretaria de Planejamento. O objetivo era fazer uma divisão regional e sub-regional voltada ao bom funcionamento da máquina administrativa estadual, com a criação de novos polos de desenvolvimento (CORDEIRO, 1999).

A política de polos visava a promover a descentralização industrial, no estado de São Paulo, para as sedes das regiões administrativas. No Vale do Paraíba, São José dos Campos foi essa sede. A desconcentração da região metropolitana de São Paulo e a concentração nos municípios próximos, com uso de uma política de incentivos fiscais agressiva, possibilitaram o crescimento industrial rápido, reduzindo os efeitos da deseconomia de escala gerados na metrópole.

A desconcentração industrial das regiões metropolitanas contribuiu para criar ilhas de excelência com elevada produtividade, nas periferias das metrópoles. Essas ilhas concentravam-se nas maiores cidades, dotadas de infraestrutura e próximas à rodovia Presidente Dutra, mas distantes dos problemas crônicos da região metropolitana de São Paulo. O Vale do Paraíba aumentou a sua participação industrial no estado e tornou-se um importante parque industrial, formado, principalmente, por subsidiárias de capital transnacional e por empresas estatais ligadas à produção aeronáutica, militar e tecnológica.

A principal consequência da industrialização no Vale do Paraíba Paulista foi a aceleração, em algumas poucas cidades, do crescimento econômico, principalmente entre 1960 e 1980. Com isso, houve um intenso fluxo migratório das cidades pobres em direção às ricas, o que agravou os problemas socioeconômicos regionais. A atividade industrial atraiu para as grandes cidades da região os problemas urbanos comuns às grandes metrópoles. Já, nas pequenas cidades, poucos foram os efeitos positivos da industrialização, pois, além da perda de parte importante da sua força de trabalho, elas continuaram com uma economia de subsistência.

## **CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA – CODIVAP**

O CODIVAP é um dos primeiros consórcios intermunicipais criado na década de 1970, anterior a ele só houve o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru, na década de 1960. A legislação sobre os consórcios só ocorreu na constituição de 1988 (CRUZ, 2002). A ausência da regulamentação criava uma barreira institucional para as políticas de desenvolvimento regional.

A nova constituição estabeleceu normas específicas para a formação dos consórcios intermunicipais que, na prática, são acordos entre entes federativos que têm objetivos de realizar políticas de interesse mútuo (MATOS, 2011). Esses interesses, normalmente, são setoriais específicos para algumas áreas como saúde e meio ambiente.

Os consórcios municipais têm como objetivo implantar políticas públicas nas diversas áreas, tais como infraestrutura, saúde, recuperação e proteção ambiental. A partir da década de 1970, os consórcios começaram a ser vistos como uma alternativa de ganho de escala nas políticas públicas. É possível conceituar consórcio intermunicipal como uma parceria baseada na relação de igualdade jurídica que possibilita a territorialização dos problemas comuns a um conjunto de municípios (CRUZ, 2002). Entretanto, os consórcios são ferramentas de gestão regional, fruto das parcerias entre municípios que preservam a autonomia no processo de gestão pública. Parcerias entre municípios constituem parte do cotidiano da gestão pública, mas não necessariamente na forma de consórcios, pois muitas vezes elas ocorrem na forma de convênios pontuais. São pré-requisitos básicos para a constituição de um consórcio municipal: a existência de interesse comum entre municípios, disposição para cooperação por parte das prefeituras, superação de conflitos partidários, proximidade física entre os municípios e a existência de uma identidade intermunicipal.

Para que funcionem as políticas públicas a partir dos consórcios intermunicipais, é necessário avançar, além apenas de uma aproximação entre os gestores públicos, mas a necessidade de comprometimento com tais políticas e uma base jurídica que regule a relação entre dois entes federativos autônomos do poder público na esfera municipal, uma dimensão institucional, estabelecendo as regras do jogo que orientam o comportamento dos atores e atribuem maior estabilidade e previsibilidade às suas relações e uma concepção eminentemente política, pois representa a cooperação entre municípios para produzirem decisões de forma compartilhada e negociada, voltadas a atender o que os atores identificam como problemas comuns em suas agendas governamentais locais (DIEGUEZ, 2011).

Com as dificuldades de execução de políticas regionais, em 1968, foi estabelecida uma parceria entre a Prefeitura de São José dos Campos e a Universidade de São Paulo (Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos - CPEU), com o objetivo de estabelecer diretrizes de planejamento específico para a região. As principais preocupações na época eram: o processo de conurbação das duas maiores regiões metropolitanas do Brasil, que incluiria o Vale do Paraíba, a elevada taxa de urbanização dos grandes municípios da região e a necessidade de um planejamento intermunicipal em função de problemas comuns entre eles. Esse estudo contribuiu para a elaboração de uma base técnica, aprofundada, posteriormente, no documento “Caracterização e avaliação dos conhecimentos existentes sobre a região do Vale do Paraíba: diagnósticos e resultados”, produzido, em 1972, pelo CODIVAP.

O objetivo dos idealizadores do CODIVAP foi buscar caminhos para a superação dos problemas comuns entre os municípios consorciados, tornando os municípios mais próximos, politicamente, uns dos outros. Prevvia-se que o Vale do Paraíba, por estar no maior corredor industrial do país, cortado pela Rodovia Dutra e o rio Paraíba, tornar-se-ia uma megalópole. Também foi objetivo do Consórcio propiciar o crescimento mais harmonioso entre os municípios da região. O CODIVAP teve como primeiro superintendente o ex-ministro da Indústria e Comércio do Governo Emílio Garrastazu Médici, Paulo Egydio Martins, que, posteriormente, deixou o cargo para assumir o governo paulista. Essa relação política evidencia a vinculação dos interesses locais com os nacionais e estaduais, em um período de forte centralização política, administrativa e econômica no país, mesmo que na apresentação do relatório de caracterização da região, o superintendente ratifique a importância do consórcio para a descentralização administrativa.

A área de abrangência do CODIVAP são os municípios da Região Administrativa de São José dos Campos: Aparecida do Norte, Ilhabela, Redenção da Serra, Arapeí, Jacareí, Roseira, Areias, Jambeiro, São Bento do Sapucaí, Bananal, Lagoinha, São José do Barreiro, Caçapava, Lavrinhas, São José dos Campos, Cachoeira Paulista, Lorena, São Luís do Paraitinga, Campos do Jordão, Monteiro Lobato, São Sebastião, Canas, Natividade da Serra, Santa Branca, Caraguatatuba, Paraibuna, Santo Antônio do Pinhal, Cruzeiro, Pindamonhangaba, Silveiras, Cunha, Piquete, Taubaté, Guaratinguetá, Potim, Tremembé, Igaratá, Queluz e Ubatuba. Além dos municípios ligados politicamente à região metropolitana de São Paulo: Mogi das Cruzes, Nazaré Paulista, Salesópolis e Santa Isabel. No final da década de 1970, o conjunto de municípios possuía uma população de 830.421 habitantes, sendo que 73,2% da população era urbana (MAMEDE, 2006).

O primeiro trabalho de grande monta realizado pelo Consórcio foi fazer um estudo da região com um agrupamento em cinco setores do conhecimento na região: ecológico, urbanístico, socioeconômico, sociocultural e institucional. A apresentação de indicadores desses setores contribuiu para traçar uma política de desenvolvimento para a região contemplada pelo CODIVAP.

No setor ecológico, a preocupação central era a compreensão da dinâmica da paisagem, homem e natureza e suas inter-relações. Destacava a importância na análise ecológica para o planejamento global do Vale. A compartimentação do estudo na área tinha como objetivo avaliar o potencial ecológico, a exploração ambiental e as ações humanas sobre o meio ambiente (CORDEIRO, 1999). O estudo estava concentrado em três regiões específicas: a fossa do Paraíba - a área mais povoada da região, onde estão as indústrias e os grandes municípios; a Serra da Mantiqueira, com um relevo extremamente acidentado, mas que conta com superfícies planas e a presença de cidades como Campos do Jordão; e o Planalto Atlântico, formado pelos pequenos municípios com urbanização irrelevante. A análise dos dados de cada uma dessas regiões resultou em um trabalho de identificação dos compartimentos geoecológicos do Vale do Paraíba.

No setor urbanístico, o objetivo foi identificar e quantificar os problemas decorrentes da urbanização na região. A preocupação residia em acelerar a intervenção pública nesse setor com o objetivo de destacar o processo acelerado de urbanização, aumentar a arrecadação e estabelecer critérios definidos às prioridades na área. O trabalho foi executado em duas etapas (CODIVAP, 1972). A primeira, o levantamento de dados com a definição de área de interesse público, o sistema viário existente, a ocupação do uso e a propriedade do solo, a rede de serviços públicos e o levantamento de documentação histórica e cartográfica. A segunda, analisar os resultados e fazer proposições a partir da primeira etapa. Os resultados foram apresentados em 14 pontos, conforme os aspectos qualitativos. Foram também indicadas as necessidades de intervenção bem como a sua urgência. O estudo urbanístico apontou para a necessidade de formação de uma sub-regionalização da região em 4 áreas.

A primeira sub-região, formada pelos municípios de Jacareí, São José dos Campos, Caçapava e Taubaté, municípios cortados pela rodovia Presidente Dutra, contava com uma industrialização nova, o que concorreu para a criação de bairros periféricos sem infraestrutura urbana necessária. É possível identificar, na avaliação desse estudo, que o crescimento econômico dessas cidades, resultado da industrialização, foi acompanhado por problemas sociais decorrentes da urbanização.

A segunda sub-região foi formada pelas cidades de Pindamonhangaba, Aparecida, Guaratinguetá, Lorena, Cachoeira Paulista, Cruzeiro, Tremembé, Roseira, Piquete e Campos do Jordão. Observa-se uma grande diversidade nesse conjunto de cidades, por isso foram analisadas em três subgrupos: o das cidades cortadas pelo rio Paraíba e a Rodovia presidente Dutra, caracterizados por uma dispersão aleatória de indústrias; as cidades não cortadas pela rodovia mais próxima a ela; e ainda outros municípios, como Campo do Jordão, que tinham características específicas (CODIVAP, 1972).

A terceira sub-região foi formada por quatro subgrupos de municípios: Monteiro Lobato, Santo Antonio do Pinhal e São Bento do Sapucaí, que são caracterizados como áreas de vocação turística, por conta dos aspectos naturais e a falta de equipamentos urbanos e de infraestrutura, o que atrapalhou o seu progresso; Salesópolis, Paraibuna, São Luiz do Paraitinga, Cunha e Igaratá, cidades que enfrentavam problemas por estarem nas encostas das serras e/ou em áreas com possíveis inundações, dificultando as vias de acesso a esses municípios; Santa Branca, Jambeiro, Natividade da Serra, Redenção da Serra e Lagoinha, que são cidades com vastas áreas rurais, com poucas possibilidades de progresso econômico, dependentes das cidades maiores do primeiro grupo; Silveiras, Lavrinhas, Queluz, Areias, São José do Barreiro e Bananal, localizadas no extremo leste da região, são cidades caracterizadas por economias agrícolas de subsistência e possuem potencial turístico em função dos aspectos naturais e históricos. Os municípios pertencentes a essa sub-região, em 1971, eram os mais pobres da região, situação ainda não alterada.

A quarta sub-região foi formada por Arujá, Santa Isabel e Guararema, municípios pertencentes à região metropolitana de São Paulo e fortemente influenciados por ela, com poucas relações com os demais municípios da Região Administrativa de São José dos Campos. É uma região que ainda conta com a presença de atividades agrícolas, principalmente, com o objetivo de abastecer a região metropolitana (CODIVAP, 1972).

Quanto ao estudo socioeconômico, a análise foi feita a partir de um processo de sub-regionalização, a fim de definir blocos mais homogêneos de municípios, como na análise dos aspectos urbanísticos. Os aspectos analisados foram: dinâmica populacional, economia, infraestrutura, força de trabalho e emprego, educação e saúde.

Em relação à dinâmica populacional, foi feito um corte histórico no período de 1940-1970. Os resultados apontaram para um forte crescimento populacional de 109% no período, resultado do crescimento vegetativo da região. Mas, internamente, há um forte fluxo migratório da sub-região três, a mais pobre, para a sub-região um, a mais rica. A sub-região mais rica, principalmente, o município de São José dos Campos, atrai a população de Minas Gerais. Em relação à taxa de crescimento vegetativo, observa-se uma queda na mortalidade infantil de 206, a cada mil nascimentos, em 1940, para 87,5, em 1970. Observou-se, também, uma forte urbanização no Vale, estimulada pelas grandes cidades, de 37,9%, em 1940, para 73,2%, em 1970. A previsão apontava para a redução do crescimento vegetativo e o aumento do fluxo migratório de outras regiões, em função do crescimento industrial (CODIVAP, 1972). Em relação à economia, foi realizada uma análise setorial, contemplando a área de infraestrutura e os três setores de atividade econômica: indústria, agricultura e terciário. Os períodos analisados não foram padronizados por conta da falta de séries históricas padronizadas.

Em relação à área de infraestrutura, o relatório apontou-a como satisfatória. Foi destacado o crescimento do transporte na Rodovia Presidente Dutra, em substituição ao ferroviário da Central do Brasil. Há uma menção ao porto de São Sebastião, apontando que não haverá impacto econômico importante para a região com o seu funcionamento, pois o escoamento da produção continuará da mesma forma. A produção de energia também foi apontada como satisfatória.

No diagnóstico feito no setor agrícola, foi constatado que, depois do fim do ciclo do café, o Vale passou por uma diversificação agrícola, com destaque para o arroz. Entretanto, em 1970, os destaques passaram a ser a pecuária, com a produção de leite, e a avicultura, com a produção de ovos. Os demais, a pecuária bovina e aves, representaram 62,60% do valor da produção agrícola, em 1970. Foi apontado, ainda, no relatório, que a posição geográfica próxima da capital estava possibilitando o aumento da produção de mercadorias perecíveis para abastecer a região metropolitana e que o desafio para o sucesso dessa atividade passava pela melhoria das estradas. A situação da atividade agrícola só piorou na região após 1970, principalmente, a pecuária leiteira, por conta da entrada de produtos importados no país (CODIVAP, 1972).

A produção industrial foi analisada durante o período de 1949 a 1967, a partir dos censos industriais. Foi observado que o crescimento da produção foi muito inferior ao da produtividade. Com isso, o emprego dobrou enquanto a produção cresceu mais de três vezes. O aumento da produtividade foi mais intenso na década de 1960, acompanhando a tendência nacional. Na década de 1940, a indústria do Vale era relativamente atrasada em relação à nacional. Quando observada a questão espacial, em 1967, a produção estava concentrada na região mais rica (1), com 70% da total da região. A região mais pobre (3) ficou à margem desse processo (CODIVAP, 1972).

A falta de dados limitou a análise das atividades do setor terciário, comércio e serviços. Os resultados apontaram, nas atividades de comércio, o crescimento na área varejista, entretanto, uma atividade pouco significativa para a região, empregando 6,2% dos trabalhadores, em 1960. Observa-se, também, a expansão das atividades de comércio não estabelecido (informal), que é apontado como consequência do aumento do desemprego, provocado pela urbanização. A conclusão apresentada no relatório é que não há dúvida de que a vocação da região é industrial, em função da possibilidade de oferecer mercadorias para as duas grandes metrópoles. Aponta, ainda, que, com a melhoria viária, são possíveis a intensificação da produção agrícola e o fomento das atividades turísticas.

Em relação ao emprego no Vale do Paraíba Paulista, o relatório aponta para a saída de jovens adultos dos municípios mais pobres, migrando para os mais ricos, provavelmente, em busca de emprego. A substituição das atividades agrícolas por pastagens reduziu o emprego no campo e aumentou nas cidades, nas áreas industriais e de serviços. O emprego cresceu na região um e dois e reduziu nas regiões três e quatro, ou seja, aumentou nas áreas mais ricas, onde predominava o emprego urbano, e reduziu nas áreas mais pobres, onde há o predomínio do emprego rural. As indústrias que mais empregavam no Vale do Paraíba, em 1970, foram as dos segmentos de mecânicas, materiais elétricos, fiação e tecelagens.

Em relação à educação, os resultados apresentados reportam a 1968. Apontavam que, no ensino primário, 80% da demanda eram atendidas, mas, na região mais pobre, só chegava a

60%. Um dos problemas identificados no relatório foi o alto custo da educação com índices de desistência e reprovação elevados, mostrando a ineficiência, sobretudo nos municípios mais pobres. No ensino médio, foi observado menor atendimento da demanda, não quantificada por conta da falta de interesse ou dificuldade para frequentar as escolas, pois eram oferecidas apenas nas áreas urbanas e, dada a dificuldade de conciliar o ensino com o trabalho, muitos começavam a trabalhar após a conclusão do ensino primário, abandonando a escola. No ensino superior, foi observada a expansão, especificamente, na cidade de São José dos Campos, mas em áreas com menor exigência de equipamentos, como os cursos de Filosofia e Direito (CODIVAP, 1972).

Na área de saúde, com os números são do censo de 1970, foram avaliados os indicadores de mortalidade e suas causas e os recursos de equipamentos disponíveis na região. A análise dos resultados apontou para a redução dos indicadores de mortalidade infantil, acompanhando uma tendência nacional, mas os números ainda continuam altos - acima de 80 em cada mil. Além disso, muitas das mortes poderiam ser evitadas, pois são resultantes da falta de programas de higiene e pré-natal, falta de saneamento, e há ocorrência de muitos partos nos domicílios. Em relação aos equipamentos de saúde, foi observada uma grande precariedade no oferecimento de leitos hospitalares e ausência de médicos, sobretudo nas regiões mais pobres. Também há deficiência nas áreas laboratoriais e de odontologia, por conta da ausência de uma rede pública adequada.

Na área sociocultural, o objetivo foi verificar informações sobre a história, o patrimônio cultural e o potencial turístico. As pesquisas constataram a precariedade das informações culturais e propuseram ao CODIVAP o desenvolvimento de algumas ações: realizar um levantamento (inventário) sistemático do patrimônio arquitetônico e cultural; aproveitar o material do inventário para a formação de centros culturais, integrados a projetos culturais e à população, com objetivo de desenvolver atividades turísticas; e desenvolver programa de preservação de materiais e edifícios, para evitar futuras perdas.

Finalmente, nos aspectos institucionais, o objetivo foi identificar possíveis carências e distorções e eliminar possíveis pontos de estrangulamentos. Os dados coletados foram referentes à administração pública e planejamento, divididos em três grupos de municípios, conforme o grau de desenvolvimento. A conclusão foi que as prefeituras, em geral, não estão capacitadas a fornecer dados relativos à sua organização, legislação e informações sobre as condições socioeconômicas do município (CODIVAP, 1972).

O relatório de caracterização do Vale do Paraíba Paulista, feito pelo CODIVAP, nos aspectos demográficos, evidencia o processo regional de deslocamento populacional dos municípios pobres para os mais ricos, o que causava problemas para todas as cidades envolvidas. No aspecto econômico, foi observada a forte desigualdade na distribuição espacial das atividades econômicas no Vale do Paraíba, aquela contemplada com investimentos industriais. Aponta ainda a necessidade de ampliar a industrialização, pois esta deveria ser a vocação principal da região. Em relação às cidades mais pobres, são apontados vários problemas, desde os aspectos geográficos, como o relevo acidentado e a falta de infraestrutura, mas não há recomendações específicas para que essas áreas possam sair dessa situação de atraso em comparação às cidades mais ricas. Em relação à infraestrutura, não são identificados maiores problemas, exceto no sistema viário das pequenas cidades, o que é justificado por suas condições geográficas.

Em relação aos aspectos sociais, o destaque negativo é a precariedade na área de saúde, apesar de apresentar uma evolução positiva. Na educação, observa-se que os elaboradores do relatório parecem querer culpar a população pelos baixos indicadores qualitativos, principalmente, nas pequenas cidades, e destacam, ainda, o oferecimento satisfatório da rede de ensino de um modo geral. Nos aspectos institucionais, são apresentadas algumas deficiências na gestão pública. O objetivo é apresentar muito mais o processo de gestão pública do que os problemas gerais dos municípios que compõem o Consórcio, como, por exemplo, não é apresentada, como problema, a sobrevivência financeira do próprio consórcio. O Codivap constitui-se por meio das quotas de contribuição de cada município, doações, legados, subvenções e contribuições de qualquer natureza. É possível obter receita consoante a retribuição por suas atividades. Nesse caso, como forma de remuneração. Entretanto, um dos problemas do Consórcio, que o perpassa desde a sua fundação, é a falta de uma fonte de receita contínua.

Desse modo, o principal documento produzido pelo consórcio – “Caracterização e avaliação dos conhecimentos existentes sobre a região do Vale do Paraíba: diagnósticos e resultados” – apresenta problemas, tais como a ausência e sistematização de dados regionais, a ausência de recomendações consistentes para que as cidades mais atrasadas pudessem sair dessa condição, as preocupações ambientais e culturais muito mais voltadas para a sustentabilidade econômica ligada ao turismo, a tentativa de apresentar como exemplo a ser seguido pelos municípios pobres o modelo de industrialização dos mais ricos.

O relatório busca delinear o sucesso econômico que a região alcançava naquele momento. Para tanto, apresenta como modelo econômico a ser seguido as cidades com maior taxa de crescimento e justifica os problemas das mais pobres. A ausência de uma crítica mais contundente dos indicadores sociais pode ser explicada em relação ao regime político autoritário implantado no país com o golpe militar de 1964. A apresentação mais crítica desses indicadores poderia não atender às recomendações necessárias à sobrevivência política dos membros do CODIVAP no período. A desvinculação das questões sociais e econômicas da implantação de mecanismos de distribuição de renda e redução das diferenças sociais marcava as relações de poder no período. A preservação do poder dependia do alinhamento aos pressupostos do regime autoritário em vigência.

O conjunto de avaliações produzidas por parte do CODIVAP tem como característica evitar a reflexão sobre a conexão entre a estrutura econômica do país, que afetava a região quanto aos efeitos da industrialização, e o modelo político vigente. A constatação das assimetrias do Vale do Paraíba Paulista experimentava limitações quanto à investigação das causas e soluções em relação ao cenário político do país. A própria correlação de forças políticas nos municípios refletia o alinhamento com o poder central. Afinal, o CODIVAP foi formado no momento de maior repressão política do regime militar, inclusive com a sistemática eliminação física dos opositores engajados na luta armada, controle da circulação das informações e suspensão dos direitos políticos de todos que representavam alguma forma de oposição consistente. Nos municípios, a preservação das eleições para o legislativo e o executivo não significou a preservação de maior liberdade política. Afinal, a repressão do regime militar tratou de eliminar a oposição organizada e efetiva nos três níveis da organização política brasileira após o golpe de 1964: federal, estadual e municipal.



O relatório tenta passar a ideia do sucesso econômico que a região iniciava naquele momento, apresentando o sucesso econômico de algumas cidades a ser seguido e justificando os problemas das mais pobres. Em relação à ausência de uma crítica mais contundente dos indicadores sociais, pode ser justificado pelo regime político que o país atravessava na época. A apresentação mais crítica desses indicadores poderia não atender às recomendações políticas da época.

Apesar dos problemas apresentados, são muitas as informações relevantes produzidas pelo Codivap no relatório de caracterização socioeconômica do Vale do Paraíba. Primeira, a própria série histórica de dados, mesmo incompleta, é relevante em um período em que as informações eram escassas. Mas o mérito, principalmente, foi mostrar a desigualdade socioespacial da renda e a forte relação do crescimento com as atividades industriais. Mas, uma análise do estatuto do consórcio mostra que era um instrumento meramente consultivo, com base na pluralidade de demandas municipais e não regionais. As reuniões do Conselho de Prefeitos, conforme as atas, eram uma oportunidade de reivindicar a solução dos problemas dos municípios, esquecendo as questões regionais. As razões da dificuldade de estabelecer políticas regionais foram a falta de recursos próprios do consórcio e as interferências políticas externas. Brasília ainda concentrava o poder econômico, dada a forte concentração de tributos na esfera federal. O incentivo (ou retórica) de algumas políticas regionais também poderia ser visto como uma alternativa para reduzir o poder dos governadores, com uma interferência mais direta do governo federal nas políticas locais. Também devemos destacar a política de Paulo Egydio Martins, primeiro superintendente do Consórcio, que, quando saiu do Codivap, assumiu o governo paulista. Mais tarde, na elaboração do PDUR, em especial, o Plano do Macro Eixo Paulista, foi ignorada a existência do Consórcio que ele havia recentemente comandado.

Apesar dos problemas apresentados para a coleta de informações e quanto ao aprofundamento da correlação entre o desenvolvimento econômico e social e a estrutura política do país, são muitas as informações relevantes produzidas por parte do CODIVAP no relatório de caracterização socioeconômica do Vale do Paraíba. A própria série histórica de dados, mesmo incompleta, é relevante em um período em que as informações eram escassas. Mas o mérito principal foi mostrar a desigualdade socioespacial da renda e a sua forte relação com o crescimento econômico das atividades industriais. Particularmente, quanto ao aprofundamento dos problemas regionais por conta da aceleração da industrialização e a migração de parte da população das pequenas cidades para as principais cidades da região. Essa constatação, pautada nos dados coletados, permitia ao CODIVAP reivindicar a apreciação dos dados que o consórcio apresentava para o governo do estado de São Paulo e para o governo federal. O compartilhar de um território comum aos membros do consórcio implicava a necessidade de desenvolver estratégias que contemplassem soluções para o desenvolvimento regional, mediante a consideração da correlação entre as características específicas dos diferentes grupos de municípios e as consequências da industrialização que atingia a região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de industrialização brasileiro tardio não seguiu a mesma lógica dos países desenvolvidos, onde a ausência de uma política industrial consistente, o processo de substituição de importação foi fortemente ligado aos interesses do capital externo – modelo dependente associado. Com isso, o Brasil conseguiu a industrialização, não necessariamente sua, mas esta provocou grande concentração espacial, individual e funcional da renda, reduzindo os efeitos sociais do processo. No estado de São Paulo, que foi e continuou sendo o grande centro industrial do país, também foi o grande centro de atração populacional, ampliando os problemas sociais, em especial, na capital, nas décadas de 1960 e 1970. A alternativa dos governos foi reduzir o ritmo de crescimento industrial da metrópole paulista e ampliar o dos municípios do entorno, como proposto pela Política de Desenvolvimento Urbano e Regional paulistana, na década de 1970. O resultado das políticas de descentralização da atividade industrial foi promover o crescimento econômico nos grandes municípios no entorno da capital, ou seja, foi o processo de desconcentração da produção industrial.

Os problemas resultantes dessa nova concentração das atividades industriais nas microrregiões do estado, como na do Vale do Paraíba Paulista, foi identificado pelo relatório das condições socioeconômicas do CODIVAP. Mas ações de políticas governamentais não atingiram seus objetivos, principalmente, os responsáveis pela promoção do desenvolvimento econômico e pela redução das desigualdades regionais.

O CODIVAP foi concebido e criado para fortalecer a relação de parceria entre o poder público e privado. Esse modelo estabeleceria um relacionamento de parceria entre os municípios e a sociedade civil organizada na esfera local. A análise do estatuto do CODIVAP o mostra como um instrumento meramente propositivo e consultivo, com base na pluralidade de demandas municipais e não regionais. As reuniões do Conselho de Prefeitos, conforme as atas do consórcio, constituem uma oportunidade de reivindicar a solução dos problemas dos municípios, em vez de priorizar as questões regionais. A criação do CODIVAP, com a falta de recursos próprios, implicou possibilidades escassas de promover políticas de desenvolvimento regional. Além da concentração política, da repressão e da censura à circulação de informação, Brasília ainda concentrava o poder econômico, dada a forte centralização de tributos na esfera federal. O incentivo (ou retórica) de algumas políticas regionais também poderia ser visto como uma alternativa para reduzir o poder dos governadores, com uma interferência mais direta do governo federal nas políticas locais.

A busca da elaboração de uma política de desenvolvimento regional para o Vale do Paraíba Paulista, durante a década de 1970, refletiu o impacto da expansão econômica e urbana das cidades de São José dos Campos, Taubaté, Jacareí e Guaratinguetá, pautada na industrialização. Esse processo implicou a concentração dos empregos e da renda nessas cidades e provocou a necessidade de planejar o desenvolvimento regional. A análise da trajetória histórica do desenvolvimento regional, mediante a verificação da institucionalização de diretrizes para planejar seus desdobramentos, revelou a busca por soluções para as contradições produzidas com a industrialização e a urbanização, como a ampliação das

diferenças sociais e econômicas entre os polos de desenvolvimento e as demais cidades da região.

Entretanto, a territorialização dos problemas comuns ao conjunto de municípios do Vale do Paraíba não significou a adoção imediata das recomendações do CODIVAP para a resolução das questões relativas ao desenvolvimento econômico e social da região. É necessário destacar a política de Paulo Egydio Martins, primeiro superintendente do Consórcio, que, quando saiu do CODIVAP, assumiu por nomeação federal o governo paulista e ignorou a existência do Consórcio que havia comandado. Martins preferiu adotar o Plano Regional do Macro-Eixo Paulista (PRMEP).

O PRMEP faz parte de um conjunto maior de políticas de desenvolvimento regional, elaborado pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, que, no âmbito estadual, constituiu parte das ações da Política de Desenvolvimento Urbano Regional - PDUR, elaborado em 1976. Portanto, o pioneirismo do CODIVAP foi comprometido em função das relações político-administrativas que sobrepujaram o planejamento estadual à região do Vale do Paraíba. Os limites desta pesquisa impedem afirmar como a experiência do CODIVAP pautou a elaboração do PRMEP. Os resultados, em relação ao CODIVAP, no entanto, apontam para a correlação entre o desenvolvimento industrial e seus efeitos regionais, a emergência da reflexão sobre o território e as conexões entre a sua trajetória histórica e o desenvolvimento regional.

A investigação sobre o desenvolvimento regional em determinado território também pode adquirir intensidade com a incorporação da reflexão sobre as contradições do capital no âmbito da divisão internacional do trabalho. A industrialização do Vale do Paraíba Paulista conecta-se a própria expansão do capitalismo brasileiro durante a segunda metade do século XX, entendida como própria do capitalismo tardio e de viés conservador por manter as assimetrias que secularmente caracterizam a sociedade brasileira. Sem considerar esse aspecto o debate sobre o desenvolvimento regional no Brasil perde parte significativa do seu potencial. O caso do CODIVAP em relação à industrialização do Vale do Paraíba Paulista evidencia como as transformações experimentadas na sociedade brasileira do período produziram trajetórias de desenvolvimento regional distintas, mas conectadas a expansão do capital no país e também em âmbito internacional. A inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho condicionou as características do capitalismo brasileiro e o modo como às atividades econômicas se desenvolveram em âmbito regional. As conclusões pertinentes ao presente trabalho demonstram a necessidade de ampliar a discussão acerca da trajetória de desenvolvimento regional do Vale do Paraíba Paulista para sua vinculação com a dinâmica econômica nacional e internacional que fundamentou suas características.

## REFERÊNCIAS

AKYÜZ, Yilmaz. Impasses do desenvolvimento. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 72, p. 41-56, 2005.

CODIVAP. **Caracterização e avaliação dos conhecimentos existentes sobre a região do Vale do Paraíba:** diagnósticos e resultados. Pindamonhangaba, 1972.

CORDEIRO, Moacyr Paulista. **Planejamento territorial regional e proteção ambiental:** o caso do Vale do Paraíba paulista. São Paulo. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-USP, São Paulo, 1999.

COSTA, Silvio Luiz. **Taubaté:** o local e o global na construção do desenvolvimento. Taubaté: Cabral, 2005.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: **Novos Contornos da Gestão Local:** conceitos em construção. São Paulo: Polis- Programa Gestão Pública e Cidadania / EAESP/FGV, 2002.

DEAN, Warren. **Industrialização em São Paulo (1880 a 1945).** Rio de Janeiro: Bertrand. 1971

DIEGUEZ, Rodrigo C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul./dez. 2011.

FRANCESCONI, Lea. **Mão-de-obra na atividade industrial de São José dos Campos e Jacareí:** movimentos migratórios e movimentos pendulares. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) USP, São Paulo, 1978.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Anablume, 2006.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação urbano-industrial no estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. **Revista Espaço e Debate**, São Paulo: n. 38, p. 54-61, 1994.

MAMEDE, Jefferson Alessandro Galdino. **Análise do desenvolvimento do Cone Leste Paulista desde a criação do CODIVAP:** impactos observados e necessidades futuras. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) - Universidade de Taubaté, Taubaté, 2006.

MATOS, Fernanda. **Governança pública, consórcios intermunicipais e gerenciamento de recursos hídricos: o caso da bacia hidrográfica do rio Paraopeba.** Dissertação (Mestrado em Turismo e Meio Ambiente)- Centro Universitário UMA, Belo Horizonte, 2011.

MELLO, João Manoel C. **O capitalismo tardio:** contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. Campinas: Fecamp, 1998.

MÜLLER, Nice Lecocq. **O fato urbano na bacia do rio paraíba, São Paulo.** Rio de Janeiro: IBGE, 1969.

NUNES, Antonio José Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

RICCI, Fabio. **Origens e desenvolvimento da indústria têxtil no Vale do Paraíba Paulista.** Taubaté: Cabral, 2006.

PASIN, José Luiz. **Os ciclos econômicos do Vale do Paraíba**. Lorena: Gustavo Barroso, 1968.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 8, n. 2 (8), p. 344-369, maio/ago. 2012.

VIEIRA, Edson Trajano. **Industrialização e políticas de desenvolvimento regional**: o Vale do Paraíba paulista na segunda metade do século XX. Tese (Doutorado em História Econômica) – Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2009.

**Artigo recebido em: 11/09/2012**

**Artigo aprovado em: 19/10/2012**